

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Ada beberapa hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti, yaitu sebagai berikut:

1. Penelitian oleh Samuel Sutanto (2017) berjudul “Wawasan Mengenai Sistem Peringatan Dini Kekeringan Di Indoneisa”
2. Penelitian oleh Lailan Nahar (2016) berjudul “Studi Deskriptif tentang Strategi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pasuruan dalam Penanggulangan Bencana Kekeringan Di Wilayah Kabupaten Pasuruan”
3. Penelitian oleh Dwi Hastuti (2017) berjudul “Mitigasi, kesiapsiagaan, dan adaptasi masyarakat terhadap bahaya kekeringan, Kabupaten Grobogan”
4. Penelitian oleh Ilham Ramadhan dan Armasnyah Matondang (2016) berjudul “Peran Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Medan dalam Penanggulangan Bencana Alam”

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu yang Relevan

No	Nama Peneliti	Judul	Tahun	Hasil & Relevansi
1.	Samuel Sutanto	Wawasan Mengenai Sistem Peringatan Dini Kekeringan Di Indoneisa	2017	Dalam jurnal yang dituliskan oleh Samuel Sutanto yang berjudul wawasan mengenai system peringatan dini kekeringan di Indonesia menyatakan bahwa kekeringan di Indonesia memerlukan wawasan mengenai

				<p>system peringatan dini kekeringan karena peramalan yang dilakukan pada saat musim kemarau akan membantu dalam mengantisipasi datangnya kekeringan tersebut. Hal ini dilakukan mulai dari awal datangnya kemarau dengan cara memperkirakan suhu dan cuaca pada saat musim kemarau tiba. Memang jika memprediksi suhu dan cuaca pada saat musim kemarau dapat mempersiapkan dan mengantisipasi datangnya kekeringan yang mengakibatkan kelangkaan air bersih, berdampak bagi sector pertanian, dan produksi pangan juga berkurang. Maka dari itu pemerintah perlu mewaspadaai kekeringan sejak dini agar ketika kekeringan tiba selalu siap dan tanggap dalam menghadapi dampak yang ditimbulkan. Terlebih sumur dan embung pada saat musim kemarau</p>
--	--	--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

				tiba-tiba saja mengering dan tidak mengeluarkan air sama sekali, hal itu juga dikarenakan tidak adanya perkiraan kemarau dalam waktu dekat atau panjang di wilayah sekitar terutama pada daerah yang memang berpotensi kekeringan untuk setiap tahunnya.
2.	Lailan Nahar	Studi Deskriptif tentang Strategi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Pasuruan dalam Penanggulangan Bencana Kekeringan Di Wilayah Kabupaten Pasuruan	2016	Dalam jurnal yang dituliskan oleh Lailan Nahar yang berjudul studi deskriptif tentang strategi badan penanggulangan bencana daerah kabupaten Pasuruan dalam penanggulangan bencana kekeringan di wilayah kabupaten Pasuruan yang menyatakan bahwa penanggulangan bencana kekeringan memerlukan sebuah strategi dengan melihat kelemahan dan kekuatan dalam strategi yang telah dilakukan oleh pemerintah. Penelitian ini lebih mengupas dalam penanggulangan bencana kekeringan yang dimulai

				<p>dari pra bencana, tanggap darurat, dan pasca bencana. Dengan ini dapat dijadikan suatu gambaran untuk mengetahui secara keseluruhan bagaimana seharusnya penanganan kekeringan itu diwujudkan dalam sebuah strategi yang dimulai pra bencana, tanggap darurat dan pasca bencana. Perbedaannya yang dilakukan oleh peneliti adalah mengetahui bagaimana strategi yang dibuat dalam tahap pra bencana. Karena menurut peneliti kekeringan juga layak untuk diperhatikan dan dilakukan upaya melalui pra bencana seperti mitigasi dan kesiapsiagaan.</p>
3.	Dwi Hastuti	Mitigasi, kesiapsiagaan, dan adaptasi masyarakat terhadap bahaya kekeringan,	2017	<p>Dalam jurnal yang dituliskan oleh Dwi Hastuti yang berjudul mitigasi, kesiapsiagaan dan adaptasi masyarakat terhadap bahaya kekeringan yang menyatakan bahwa mitigasi dan</p>

		Kabupaten Grobogan		<p>kesiapsiagaan harus didorong dengan tingkat adaptasi masyarakat di dalamnya dengan cara pengetahuan dan sikap masyarakat tentang bahaya bencana kekeringan yang terjadi. Kekeringan masih saja diabaikan oleh masyarakat, maka dari itu hingga saat ini masih belum ada organisasi pada saat tanggap darurat untuk kekeringan. dalam jurnal ini sangat relevan terhadap penelitian yang dilakukan oleh peneliti dalam meneliti tentang strategi Badan Penanggulangan Bencana Daerah dalam mitigasi bencana di Kabupaten Bojonegoro tahun 2017. Jurnal ini menjelaskan bahwasannya mitigasi harus didukung kesiapsiagaan pada saat tahap pra bencana sehingga mampu menghasilkan penanganan yang</p>
--	--	-----------------------	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

				baik dari pemerintah dengan didukung peran serta masyarakat.
4.	Ilham Ramadhan dan Armasnyah Matondang	Peran Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Medan dalam Penanggulangan Bencana Alam	2016	Dalam jurnal yang dituliskan oleh Ilham Ramadhan dan Armansyah Matondang yang berjudul Peran Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Medan dalam Penanggulangan Bencana Alam yang menyatakan bahwa dalam menanggulangi segala bencana yang ada sangat penting dilakukan, yaitu meningkatkan terlaksananya kesiapsiagaan dengan pembentukan satuan reaksi cepat penanggulangan bencana, meningkatkan penyelenggaraan dalam hal gladi dan simulasi untuk penanggulangan bencana, meningkatkan koordinasi dan dalam pelaksanaa rehabilitasi rekonstruksi di bidang prasarana fisik pada wilayah pasca bencana, mewujudkan rencana aksi daerah yang tersusun untuk

				<p>penanggulangan bencana, Meningkatkan perbaikan pada bidang pra sarana dan layanan di daerah, serta meningkatkan penyadaran untuk masyarakat tentang pengetahuan dalam menghadapi bencana. menurut saya Hal tersebut merupakan elemen penting dalam rangka menanggulangi bencana, namun disisi lain juga perlu didukung dengan komitmen yang kuat oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah karena dengan komitmen yang kuat otomatis hal yang disampaikan melalui jurnal diatas akan terlaksananya dengan baik dan terkoordinir. Dari segi pra bencana juga menjadi kunci dimana sebuah permasalahan yang dihasilkan oleh bencana akan dapat teratasi dengan baik, dengan persiapan pada saat sebelum terjadinya bencana maka akan</p>
--	--	--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

				lebih memudahkan dalam penanggulangan ketika bencana tersebut terjadi.
--	--	--	--	------------------------------------------------------------------------

Sumber: Olahan Peneliti, 2018

B. Strategi

1. Pengertian Strategi Secara Umum

Strategi merupakan alat untuk mencapai tujuan perusahaan dalam kaitannya dengan tujuan jangka panjang, program tindak lanjut serta prioritas alokasi sumber daya. Dalam hubungannya dengan perencanaan strategis mempunyai tujuan agar perusahaan dapat melihat secara objektif kondisi internal dan eksternal, sehingga perusahaan dapat mengantisipasi perubahan lingkungan eksternal.¹⁸

Strategi sendiri muncul dalam bidang yang berbeda dengan teori organisasi di akhir tahun 1950. Strategi yang muncul dahulu dianggap hanya sebagai variable yang dapat menentukan untuk organisasi membuat sebuah struktur. *Robbins* dalam Kusdi mengemukakan bahwa “strategi adalah penerjemaah dari hasil analisis lingkungan serta analisis bagi kemampuan di dalam internal, kapabilitas sebuah organisasi, dan nantinya diterjemahkan ke sebuah struktur dalam organisasi.”¹⁹

Di sebuah organisasi membutuhkan inovasi, cara dan langkah guna mengatasi permasalahan atau hambatan yang datang. Organisasi sangat perlu melakukan cara untuk menghadapi permasalahan yang harus dihadapi baik dari factor internal maupun factor eksternal. Dalam memecahkan sebuah permasalahan

¹⁸ Rangkuti. F. (2005). Analisis SWOT, Teknik Membedah Kasus Bisnis. Jakarta: PT Prenhalindo. Hal 15

¹⁹ Kusdi. (2009). *Teori Organisasi dan Administrasi*. Jakarta : SalembaHumanika Hal 87

diperlukannya strategi untuk mencapai tujuan dan cita – cita yang ada di dalam organisasi. Pengertian strategi secara umum dan khusus sebagai berikut:²⁰

a. Pengertian Umum

Strategi adalah proses penentuan rencana para pemimpin puncak yang berfokus pada tujuan jangka panjang organisasi, disertai penyusunan suatu cara atau upaya bagaimana agar tujuan tersebut dapat dicapai.

b. Pengertian Khusus

Strategi merupakan tindakan yang bersifat *incremental* (senantiasa meningkat) dan terus menerus, serta dilakukan berdasarkan sudut pandang tentang apa yang diharapkan oleh para pelanggan di masa depan. Dengan demikian, strategi hamper selalu dimulai dari apa yang dapat terjadi dan bukan dimulai dari apa yang terjadi. Terjadinya kecepatan inovasi pasar yang baru dan perubahan pola konsumen memerlukan kompetensi inti (*core competencies*).

Strategi menurut Allison dan Kaye, bahwa strategi adalah prioritas atau hal utama secara keseluruhan yang diambil oleh organisasi. Strategi adalah pilihan-pilihan terbaik yang diambil oleh suatu organisasi untuk mencapai misi organisasi. Ada banyak alternative dalam merumuskan strategi yang akan diambil oleh organisasi, namun pilihan yang terbaik yang akan ditetapkan oleh suatu organisasi sebagai sebuah strategi.²¹

²⁰ Hapiji J. Hapiji. (2013) Strategi Kebijakan Kesehatan: Studi Tentang Pelaksanaan Jamkesmas Di Kabupaten Lombok Tengah. Hal 20

²¹ Allison, Jude Kaye. (2005). *Perencanaan Strategis bagi Organisasi Nirlaba: Pedoman Praktis dan Buku Kerja*. Jakarta: Yayasan Obor. Hal 3

Dalam strategi perusahaan dan strategi public memiliki perbedaan, Geoff mengidentifikasi menjadi tiga perbedaan tentang strategi sebuah perusahaan dan strategi yang ada di publik.²²

Pertama, perbedaan bisa dilihat ketika mereka memanfaatkan waktu. Dalam bisnis beranggapan bahwa masa yang akan datang dengan tingkat diskonto yang singkat dan jelas, serta konsisten..

Pada sebuah pemerintahan sudah memiliki pengukuran yang berbeda dan tidak bisa konsisten, tergantung konteksnya.. Pada mulanya tinggi kemudian menurun dengan dengan cepat, kemudian datar. Kepentingan politik dari actor yang terlibat ikut menjadi penentu. Pada Umumnya nilai pada diskonto sangat tinggi, dan terkesan dipengaruhi kepentingan politik pada orang pembuat sebuah strategi..

Kedua, Pemerintah harus bekerja dengan prinsip yang sudah di standarisasi, generalisasi dan rutinitasi. Pemerintah memberikan perlakuan yang sama pada umum untuk segala pelayanan produk dan jasa yang telah dihasilkan pada organisasi publik, dan tidak pernah membedakan kepada orang tertentu dengan orang lain. Pemerintah dalam memberikan pelayanan bersifat adil dan sejahtera.

Ketiga, pemerintahan dalam merancang sebuah strategi selalu dimulai pada penetapan visi misi yang akan di capai. Dalam hal ini sudah dilakukan pemerintah sudah sejak dahulu dan selalu dilakukan hingga pada saat ini. Penetapan visi misi yang dilakukan oleh pemerintah berupa penentuan cara strategi, program, dan organisasi untuk mencapainya. Sedangkan Organisasi pada bisnis memulai perancangan atau penetapan berbeda dengan pemerintah, mereka selalu melihat

²² Mohammad, Suwarno. (2012). *Strategi Pemerintahan: Manajemen Organisasi Publik*. Jakarta: Erlangga. Hal 66

kompetensi yang bagus dan dimiliki serta dalam penggunaan kompetensi tersebut untuk dapat menghasilkan yang bagus dan maksimal. Ketika tidak adanya kecocokan pada frase tersebut, organisasi bisnis akan melakukan dengan mudah dalam penyesuaian sebelumnya apa yang mereka hendak capai dan dituju. Pemerintah disini tidak mendapatkan keleluasaan secara mudah dalam mengubah beberapa tujuan dan menyesuaikan dirinya dengan beberapa alat yang dapat digunakan.

Pada uraian diatas menunjukkan bahwa strategi pemerintah tidak fleksibel, pemerintah terfokus pada kebijakan atau aturan yang sudah ditetapkan. Aktivitas pemerintah lebih megacu terhadap kebijakan yang dibuat secara umum untuk menghadapi sebuah permasalahan yang ada dan muncul di lingkungan masyarakat. Dalam kebijakan public adanya strategi yang bertujuan sebagai alat pencapaian dari tujuan pemerintah tersebut.

2. Tahap –Tahap Strategi

Tahap-tahap dalam merumuskan sebuah strategi merupakan sebuah langkah yang harus ditempuh agar dapat menuju target capaian yang diinginkan oleh sebuah organisasi. Ini adalah langkah-langkah dalam menentukan sebuahh strategi menurut Bambang Hariadi:

a. Perumusan strategi

1. Pada tahap pertama menjelaskan factor yang dapat menganalisis lingkungan internal dan eksternal yang digunakandalam menetapkan visi misi, dan merencanakan arah tujuan sebuah strategi.

2. Dalam merumuskan sebuah strategi adalah proses penyusunan untuk langkah-langkah yang hendak dicapai kedepan yang nantinya juga untuk membangun tujuan serta visi misi.
 3. Dilakukan identifikasi langsung yang hendak di kerjakan oleh pimpinan. Membuat suatu visi misi yang hendak dilakukan dan diharapkan di lokasi tersebut.
 4. Melakukan analisis ke lokasi lingkungan internal dan eksternal agar dapat mengukur langsung kekuatan yang ada disana dan kelemahan agar dapat mengetahui ancaman yang datang.
 5. Menentukan tujuan serta target yang hendak dicapai
 6. Pada tahapan diatas, kepala atau pemimpin dapat menentukan visi yang akan dicapai pada masa yang datang pada lokasi lingkungan tertentu dan misi yang memang harus dilakukan agar tujuan yang dikehendaki dapat dicapai.
- b. Pelaksanaan strategi

Dari segala tahapan untuk merumuskan sebuah strategi maka akan dilakukan pelaksanaan dari sebuah strategi yang memang merupakan tahap yang sulit dalam strategi adalah pada saat pelaksanaan sebuah strategi. Pelaksanaan sebuah strategi merupakan kegiatan yang dimana sebuah strategi dan pelaksanaan kebijakan akan dilakukan melalui pembangunan, program terstruktur, budget yang ada dan adanya prosedur yang berlaku. Dalam melaksanakan sebuah strategi adalah hal yang paling menyulitkan dalam proses strategi karena didalamnya akan melibatkan beberapa faktor dan bisa juga mempengaruhi adanya perubahan dalam pelaksanaan ketika di lapangan dan dapat merubah apa yang sebelumnya direncanakan.²³

²³ Bambang Hariadi, (2005). *Strategi Manajemen*. Malang: Banyumedia Publishing Hal 14

3. Tipe Strategi

Di setiap organisasi memiliki arah dan tujuan yang dikonsep menjadi sebuah strategi untuk mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan. Strategi memiliki jenis yang berbeda, ada beberapa strategi yang digunakan organisasi untuk mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan. Menurut Koeton dalam Salusu memberikan jenis strategi yang meliputi:

1. Corporate Strategy (Strategi Organisasi)

Strategi ini berkaitan dengan perumusan misi, tujuan, nilai-nilai, dan inisiatif-inisiatif strategik yang baru, pembatasan-pembatasan diperlukan, yaitu apa yang dilakukan dan untuk siapa.

2. Program Strategy (Strategi Program)

Strategi ini lebih memberi perhatian pada implikasi-implikasi strategik dari suatu program tertentu. Apa kira-kira dampaknya apabila suatu program tertentu dilancarkan atau diperkenalkan, apa dampaknya bagi sasaran organisasi.

3. Resource Support Strategy (Strategi Pendukung Sumber Daya)

Strategi sumberdaya ini memusatkan perhatian pada memaksimalkan pemanfaatan sumber-sumber daya esensial yang tersedia guna meningkatkan kualitas kerja kinerja organisasi. Sumber daya itu dapat berupa tenaga, keuangan, teknologi, dan sebagainya.

4. Institusional Strategy (Strategi Kelembagaan)

Fokus dari strategi institusioal ialah mengembangkan kemampuan organisasi untuk melaksanakan inisiatif-inisiatif strategik.²⁴

Dari jenis-jenis strategi menurut Koeton tersebut akan disesuaikan kebutuhan yang diperlukan dalam organisasi untuk mencapai tujuannya. Strategi yang digunakan harus mampu mencakup segala yang dibutuhkan agar mampu menghasilkan sebuah strategi yang efektif dan efisien. Penggunaan jenis strategi yang dijelaskan diatas dapat digunakan dua atau lebih strategi dengan bersifat kondisional sesuai yang dibutuhkan.

C. Pengertian Bencana

Noji dalam Kusumasari mendefinisikan bencana sebagai hasil dari kerusakan ekologi yang luas terkait dengan manusia dan lingkungannya, kejadiannya serius da terjadi secara tiba-tiba (atau lambat, seperti dalam peristiwa kekeringan). Dalam skala tersebut kejadiannya melanda masyarakat secara luas sehingga dibutuhkan usaha-usaha yang luar biasa untuk mengatasinya. Sering pula dibutuhkan bantuan pihak luar, bahkan dunia internasional untuk mengatasi kejadian ini.²⁵

Bencana datang terkadang terkadang dengan secara tiba-tiba tanpa kita sadari dan tidak bisa dihindari, namun bencana tersebut dapat dicegah dan dihadapi. Bencana adalah suatu gangguan ekstrim fungsi dari suatu masyarakat yang menyebabkan kerugian social, material dan lingkungan yang meluas dan melebihi kemampuan masyarakat terdampak untuk mengatasi dengan hanya menggunakan sumber daya sendiri.²⁶ Bencana tersebut memiliki ancaman yang dapat merugikan

²⁴ Salusu, J. (2006) *Pengambilan Keputusan Strategik Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Non Profit*. Jakarta: Grasindo Hal 104 - 105

²⁵ Kusumasari, Bealova. *Op.Cit.* Hal 4

²⁶ Ulum, *Opcit.* hal 9

masyarakat yang terkena dampak dari musibah tersebut, Paripurno mengelompokkan sumber ancaman ke pada empat ancaman bencana, diantaranya:

- a. Sumber ancaman pada klimatologis, yang dimana sumber dari ancaman tersebut dikarenakan perubahan iklim, yang berupa adanya sedikit tingginya curah hujan dan terdapat ombak yang besar pada pantai, melalui arah pada angin, dan adanya beberapa kejadian pada alam pada iklim dan cuaca.

Contohnya seperti : kekeringan, banjir, angin topan, abrasi petir, badai dan petir.

- b. Sumber ancaman kedua adalah sumber geologia yang merupakan ancaman yang datang ketika adanya dinamika pada bumi, seperti pergerakan pada lempeng bumi, dan adanya perbedaan rupa dan bentuk bumi serta adanya tsunami dan juga tanah longsor.

- c. Yang ketiga adalah ancaman yang bersumber dari industry serta adanya kegagalan dalam sebuah teknologi, dari definisi tersebut sumber ancaman tersebut dari kesalahan atau kegagalan sebuah teknologi , dan bisa juga disebabkan dari kesalahan pengelola pada saat melakukan sebuah proses industri yang meliputi pembuangan hasil limbah industri, polusi atau bisa juga diakibatkan pada proses produksi.

Contoh: pencemaran limbah pada di sekitar lingkungan, kebocoran pada reactor nuklir dan bisa juga pada semburan yang terdapat pada lumpur.

- d. Yang terakhir dapat disebabkan oleh perbuatan manusia. Perilaku yang salah dari manusia dapat menjadi permasalahan dan dijadikan sebagai

sumber ancaman. Permasalahan tentang perilaku manusia bisa datang pada saat mengelola lingkungan, adanya perebutan di sumber daya, permasalahan yang timbul melalui ras dan beberapa kepentingan lainnya serta. Contoh : adanya penggusuran dan bahkan adanya konflik bersenjata.²⁷

Dari empat sumber ancaman tersebut, yang sering terjadi di Indonesia adalah bencana kekeringan. Dalam penelitian ini juga akan membahas bencana kekeringan tersebut. Kekeringan merupakan hubungan antara ketersediaan air yang jauh dibawah kebutuhan air baik untuk kebutuhan hidup, kegiatan ekonomi, pertanian dan lingkungan. Kekeringan tersebut diklasifikasikan terjadi secara alamiah dan ulah manusia, sebagai berikut:

- 1) Kekeringan Alamiah
 - a) Kekeringan Meteorologis, yang berkaitan dengan tingkat curah hujan dibawah normal dalam satu musim. Pengukuran kekeringan meteorologis merupakan indikasi pertama adanya kekeringan.
 - b) Kekeringan Hidrologis, yang berkaitan dengan kekurangan pasokan air permukaan dan air tanah. Kekeringan ini diukur berdasarkan elevasi muka air sungai, waduk, danau dan elevasi muka air tanah. Kekeringan pertanian ini terjadi setelah gejala kekeringan meteorology.
 - c) Kekeringan pada bidang Pertanian, yang disebabkan dengan adanya berkurangnya lengas tanah dan menyebabkan tanaman tertentu tidak

²⁷ Priambodo, S. Arie. (2009). *Panduan Praktis Menghadapi Bencana*. Yogyakarta: Kanisius
Hal 15 - 16

mampu memenuhi kebutuhan pada periode tertentu di wilayah yang agak luas.

- d) Kekeringan pada bidang sosial ekonomi, yang berhubungan pada kondisi dimana beberapa komoditas ekonomi mengalami kekurangan dari kebutuhan yang biasanya. kurang dari kebutuhan normal yang diakibatkan karena kekeringan hidrology, meteorology dan kekeringan pertanian.

2) Kekeringan jenis Antropogenik

Kekeringan ini disebabkan ketika adanya ketidaktaatan kepada aturan yang ada, dan terjadi dikarenakan:

- a) Manusia membutuhkan pasokan air yang lebih besar dari kebutuhan pasokan air yang sudah direncanakan, akibat ketidaktaatan manusia tentang penggunaan air dan pola tanam.
- b) Terjadi Kerusakan di beberapa kawan tangkapan air, rusaknya sumber mata air yang disebabkan oleh perbuatan manusia.²⁸

D. Manajemen Bencana

W.Nick Carter mengatakan bahwa siklus bencana dibutuhkan dalam konsep bencana untuk tiap negara, siklus bencana tersebut meliputi: pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, respon atau reaksi cepat, perbaikan, dan pengembangan.²⁹

Sedangkan manajemen bencana menurut Nurjannah Dkk adalah ilmu pengetahuan yang mempelajari bencana beserta segala aspek yang berkaitan dengan bencana, terutama resiko bencana dan bagaimana megindari resiko bencana.

²⁸ Nurjannah, *Op cit.* Hal 25-26

²⁹ Carter. W. Nick. (1991). *Disaster Management A Disaster Manager's Handbook*. Manila. ABD. Hal 29

Manajemen bencana merupakan proses dinamis tentang bekerjanya fungsi-fungsi manajemen yang kita kenal selama ini misalnya fungsi *planning*, *organizing*, *actuating* dan *controlling*.³⁰

Sementara itu Kelly dalam Kusumasari mendefinisikan manajemen bencana meliputi rencana struktur, serta pengaturan yang dibuat dengan melibatkan usaha dari pemerintah, sukarelawan dan pihak-pihak swasta dengan cara terkoordinasi dan komprehensif untuk merespons seluruh kebutuhan darurat. Oleh karena itu, manajemen bencana terdiri dari semua perencanaan, pengorganisasian, dan mobilisasi sumber daya yang dibutuhkan untuk menangani semua fase bencana sebagai peristiwa alam yang unik.³¹

Manajemen bencana merupakan tahapan dalam pengelolaan bencana yang terjadi melanda sejumlah daerah.. Menurut (Jayaraman, Chandrasekhar, & Rao, King, 2007; Moe, Gehbauer, Senitz & Mueller, 2007; Moe & Pathrakanarakul, 2006) dalam Kusumari manajemen bencana meliputi: Prediksi, peringatan, bantuan darurat, rehabilitasi, dan rekontruksi. Untuk lebih detailnya berikut adalah tahapan-tahapn dari manajemen bencana yang dijelaskan pada gambar dibawah ini:

³⁰ *Ibyd.* Hal 42

³¹ Kusumasari Bealova, *Op.Cit.* Hal 20

Project life cycle	Disaster Management	Time	Activities	Approach
Initiation	Prediction	Before	Mitigation	Pro - Active
Planning			Preparadness	
Executing	Warning	During	Response	Reactive
	Emergency Relief			
	Rehabilitation (Short-term)	After	Recovery	
Completing	Reconstruction (Long-term)			

Gambar 2.1 Tahapan Manajemen Bencana

Sumber : Moe & Pathranarakul, 2006 dalam Kusumasari

Dari gambar tersebut telah menggambarkan bahwa ada sebelum bencana atau pra bencana, saat terjadi bencana, dan setelah terjadi bencana. Hal tersebut meliputi 5 tahap yang terbagi kedalam 3 waktu ketika terjadi bencana dalam kegiatan penanggulangan bencana. Maka dapat di klasifikasikan sebagai berikut:

1) Kegiatan Pra Bencana

Dalam kegiatan pra bencana ketika sebelum terjadi bencana hal yang dapat dilakukan adalah Tahap pertama merupakan prediksi, dalam tahap ini kegiatan mitigasi dan kesiapsiagaan dilakukan. Ini termasuk lngkah-langkah structural yang diambil untuk membatasi dampak buruk bencana alam, degradasi lingkungan, dan bahaya teknologi. Namun terlebih dulu langkah – langkah non structural diambil untuk memastikan respons yang efektif terhadap dampak bahaya banana. Termasuk disini adalah dengan dikeluarkannya peringatan dini yang tepat waktu dan efektif serat evakuasi sementara masyarakat dan properti dari lokasi yang terancam bahaya.

Tahap kedua adalah peringatan, tahap ini mengacu pada informasi yang efektif dan tepat waktu melalui lembaga – lembaga yang teridentifikasi. Lewat lembaga – lembaga ini, individu dimungkinkan untuk menghadapi bahaya dengan mengambil tindakan menghindari atau mengurangi risiko yang mereka hadapi serta mempersiapkan respons yang efektif.

2) Kegiatan Saat Terjadi Bencana

Kegiatan saat terjadi bencana merupakan tahapan dimana penanganan ketika sudah terjadi bencana dengan respon yang cepat. Hal yang dapat dilakukan adalah tanggap darurat atau bantuan darurat yang merujuk pada penyediaan bantuan atau intervensi selama atau setelah bencana terjadi. Ini merupakan bantuan keselamatan dan memenuhi kebutuhan dasar mereka yang terkena dampak bencana. Hal ini dapat dilakukan segera dan dalam jangka waktu singkat atau durasi yang lama.

3) Kegiatan Setelah Terjadi Bencana

Pada kegiatan terjadi bencana adalah upaya rehabilitasi dan rekonstruksi, rehabilitasi tersebut meliputi keputusan dan tindakan yang diambil setelah bencana untuk memulihkan atau mengembalikan kondisi kehidupan masyarakat yang terkena bencana seperti kondisi sebelum bencana terjadi. Di samping itu, juga diingatkan kembali dan difasilitasi semua penyesuaian yang dibutuhkan untuk mengurangi resiko bencana.

Sementara itu untuk rekontruksi merujuk kepada pembangunan kembali kondisi kehidupan masyarakat yang telah rusak akibat bencana dengan tujuan pembangunan jangka panjang yang berkelanjutan.

Untuk menjalankan sebuah pelaksanaan dalam penanggulangan bencana dengan baik dan terarah, dapat dilaksanakan dalam 3 tahapan manajemen bencana

tersebut . pada tahap pra bencana (mitigasi dan kesiapsiagaan), saat terjadi bencana melakukan respon (tanggap darurat) dan setelah terjadinya bencana melakukan pemulihan (rehabilitasi dan rekonstruksi).³²

Dalam penelitian ini terfokus pada konsep manajemen di tahap pra bencana yang dimana terdapat sebuah mitigasi dan kesiapsiagaan untuk menghadapi bencana. Dengan berfokus pada tahap pra bencana, maka sebagaimana akan menjelaskan upaya yang dilakukan pada saat sebelum bencana terjadi untuk mengurangi resiko dan mengantisipasi datangnya bencana.

E. Mitigasi bencana

Mitigasi bencana adalah istilah yang digunakan untuk menunjuk pada tindakan untuk mengurangi dampak dari suatu bencana yang dapat dilakukan sebelum bencana itu terjadi, termasuk kesiapan dan tindakan-tindakan pengurangan resiko jangka panjang. Dalam UU No. 24 Tahun 2007, usaha mitigasi dapat berupa pra bencana, saat bencana dan pasca bencana. Pra bencana berupa kesiapsiagaan atau upaya memberikan pemahaman pada penduduk untuk mengantisipasi bencana, melalui pemberian informasi, peningkatan kesiagaan kalau terjadi bencana ada langkah-langkah untuk memperkecil resiko bencana.³³

Menurut Coppola dalam Kusumasari, mitigasi dapat dilihat sebagai upaya berkelanjutan yang dilakukan untuk mengurangi resiko bencana melalui pengurangan kemungkinan dan komponen konsekuensi resiko bencana.³⁴

³² Kusumasari Bevaola, *Opcit.* Hal 21

³³ Djauhari, Noor. (2014). *Pengantar Mitigasi Bencana Geologi*. Yogyakarta: Deepublish Hal 4-5

³⁴ Kusumasari, Bevaola. (2014) *Manajemen Bencana Dan Kapabilitas Pemerintah Lokal*. Yogyakarta: Gava Media Hal 22

Sedangkan Menurut Nurjannah dkk, mitigasi bencana adalah rangkaian upaya-upaya untuk mengurangi resiko bencana yang ditimbulkan oleh bencana (jika terjadi bencana). Kegiatan mitigasi bencana memfokuskan perhatian pada pengurangan dampak dari ancaman sehingga akan mengurangi kemungkinan dampak negative bencana. Kegiatan mitigasi bencana meliputi upaya-upaya peraturan dan pengaturan, pemberian sanksi dan penghargaan untuk mendorong perilaku yang tepat, da upaya-upaya penyuluhan serta penyediaan informasi untuk mengurangi dampak dari suatu bencana.³⁵

Mitigasi bencana merupakan sebuah kegiatan yang bertujuan sebagai upaya yang dilakukan pada tahap pra bencana yang didasari oleh kegiatan-kegiatan yang dilakukan untuk meminimalisir dampak yang ditimbulkan oleh bencana yang datang. Dalam mitigasi bencana terdapat perencanaan dan pelaksanaan kegiatan untuk mengurangi resiko yang ditimbulkan oleh bencana yang belum terjadi baik jangka panjang maupun jangka pendek.

Mitigasi bencana dapat didefinisikan sebagai berbagai macam tindakan yang dapat diambil untuk mengurangi kerentanan. Mitigasi bencana berarti pengurangan kerentanan manusia, social, dan fisik merupakan salah satu cara terbaik yang berkontribusi untuk rencana adaptasi perubahan iklim dan tujuan pembangunan berkelanjutan. Referensi yang ada biasanya menggunakan konsep-konsep, seperti pengurangan resiko, pengurangan kerentanan, pengurangan bencana alam dan pengurangan bahaya.³⁶

³⁵ *Ibyd* Hal 54

³⁶ Ulum, *Opcit.* Hal 26-27

Peraturan BNPB nomor 4 tahun 2008 Bab V tentang pilihan tindakan penanggulangan bencana merupakan bentuk upaya menanggulangi bencana yang dilakukan ketika adanya tanda – tanda bencana dan dapat mengancam. Segala bentuk kegiatan melalui upaya-upaya akan dilakukan untuk system pencegahan serta mitigasi akan dilakukan, dengan tujuan dapat menghindari atau dapat mengurangi resiko yang dihasilkan oleh bencana. Pelaksanaan mitigasi bisa dikategorikan menjadi dua yaitu adanya mitigasi pasif dan mitigasi aktif. Berikut merupakan pelaksanaan ataupun kegiatan dari pencegahan dalam kategori mitigasi pasif (non structural):

- 1) Penyusunan peraturan perundang – undangan
- 2) Pembuatan peta rawan bencana dan pemetaan masalah
- 3) Pembuatan pedoman/standar/prosedur
- 4) Pembuatan brosur/leaflet/poster
- 5) Penelitian / pengkajian karakteristik bencana
- 6) Pengkajian / analisis risiko bencana
- 7) Internalisasi PB dalam muatan local penelitian
- 8) Pembentukan organisasi atau satuan gugus bencana
- 9) Perkuatan unit-unit social dalam masyarakat, seperti forum
- 10) Pengarus-utamaan PB dalam perencanaan pembangunan.

Kategori selanjutnya adalah pelaksanaan atau tindakan pencegahan dalam kategori mitigasi aktif (structural):

1. Pembuatan dan penetapan tanda-tanda peringatan, bahaya, larangan memasuki daerah rawan bencana dan sebagainya.

2. Pengawasan terhadap pelaksanaan berbagai peraturan tentang penataan ruang, izin mendirikan bangunan (IMB), dan peraturan lain yang berkaitan dengan pencegahan bencana.
3. Pelatihan dasar kebencanaan bagi aparat dan masyarakat.
4. Pemindahan penduduk dari daerah yang rawan bencana ke daerah yang lebih aman
5. Penyuluhan dan peningkatan kewaspadaan masyarakat.
6. Perencanaan daerah penampungan sementara dan jalur-jalur evakuasi jika terjadi bencana.
7. Pembuatan bangunan struktur yang berfungsi untuk mencegah, mengamankan dan mengurangi dampak yang ditimbulkan oleh bencana, seperti: tanggul, dam, penahan erosi pantai, bangunan tahan gempa dan sejenisnya.

Pencegahan melalui pelaksanaan mitigasi merupakan langkah – langkah keberlanjutan yang disengaja, dilaksanakan, baik sebelum terjadi bencana untuk menghindari atau mengurangi dampak dari bahaya dan bencana yang akan datang. Ada 2 bentuk mitigasi, yaitu mitigasi structural berupa pembangunan infrastruktur untuk meminimalisasi dampak, dan mitigasi non-struktural berupa penyusunan berbagai peraturan, pengelolaan tata ruang, dan pelatihan.³⁷

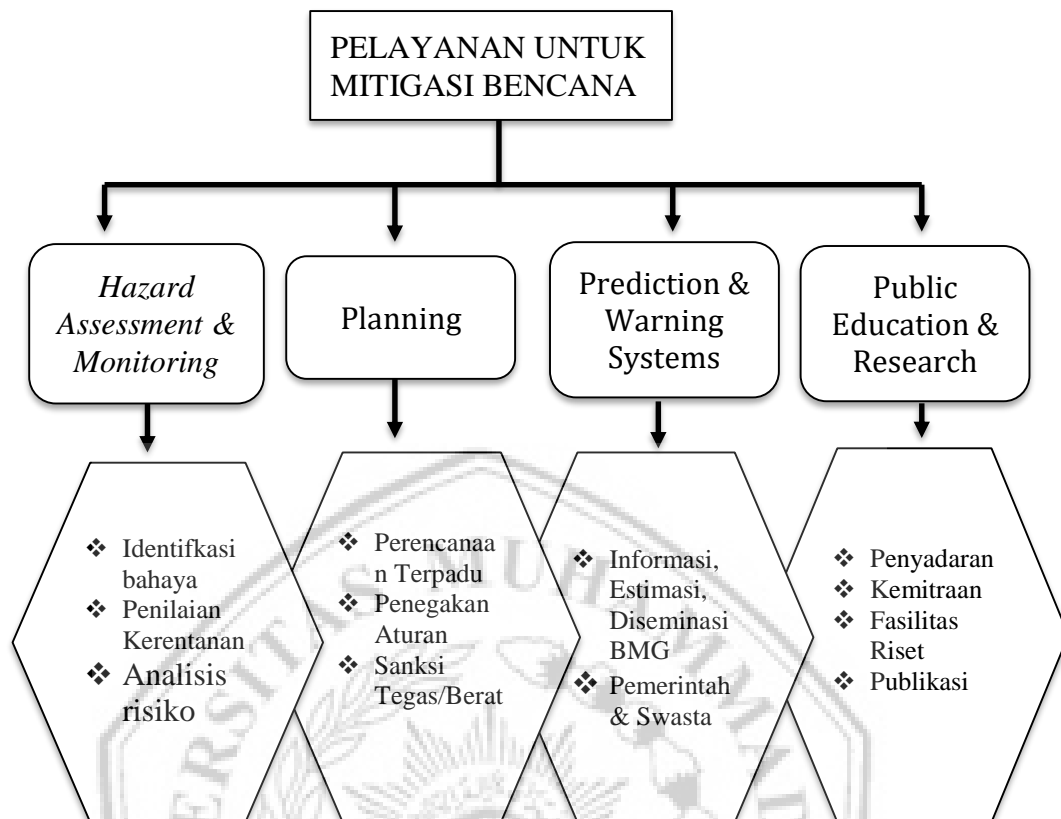
Adapun penanggulangan bencana alam yang bertujuan untuk melindungi masyarakat dari bencana dan dampak yang ditimbulkan. Dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana pada pasal 2 dilakukan sejumlah prinsip penanggulangannya yaitu:

³⁷ *Ibyd* Hal 27

1. Cepat dan tepat
2. Prioritas
3. Koordinasi dan keterpaduan
4. Berdaya guna dan berhasil guna
5. Transparansi dan akuntabilitas
6. Kemitraan
7. Pemberdayaan
8. Non diskriminatif dan
9. No proletisi

Dari isi undang-undang diatas mengatur pemerintah untuk melakukan penanggulangan sesuai dengan prinsip-prinsip yang sudah tertera di dalam undang-undang tersebut. Pelayanan mitigasi bencana yang dilakukan oleh pemerintah harus mencakup kebutuhan untuk dapat menanggulangi bencana. Mitigasi perlu diperhatikan dengan baik agar pemerintah mampu menjalankan kegiatan pra bencana tersebut dengan baik untuk pengurangan resiko bencana yang nantinya ketika bencana tersebut datang dapat meminimalisir dampak yang ditimbulkan oleh bencana tersebut.

Hendra dan Mc bean (2004) dalam Ulum menjelaskan ada 4 aspek yang dapat dilayani: penilaian dan monitoring bahaya (*Hazard Assesment and Monitoring*), perencanaan (*Planning*), prediksi dan system peringatan (*Prediction and warning sistems*), pendidikan dan penelitian public (*public education and research*). Yang akan dijelaskan pada gambar berikut:



Gambar 2.2 Pelayanan Mitigasi Bencana

Sumber : *Hendra dan MC Bean (2004) dalam Ulum (2014:28)*

Skema pelayanan mitigasi bencana diatas menjelaskan bahwa 4 point tersebut sangat penting untuk upaya meminimalisir resiko datangnya bencana agar mampu mengurangi dampak bencana yang datang. Dengan adanya skema tersbut dapat membuat strategi dalam mitigasi bencana yang meliputi program atau kegiatan dari pemerintah dalam upaya pencegahan saat pra bencana.

F. Kesiapsiagaan Bencana

Menurut *Ulum* Kesiapsiagaan bencana adalah suatu proses yang berkelanjutan dan terintegrasi yang dihasilkan dari berbagai kegiatan dan sumber daya. Hal ini memerlukan kontribusi dari berbagai bidang, mulai dari penyelenggaraan pelatihan hingga penyediaan logistic. Dalam persepektif yang luas, kesiapsiagaan bencana meliputi tujuan sebagai berikut:

- 1) Meningkatkan efisiensi, efektifitas dan dampak dari mekanisme respons darurat bencana di tingkat komunitas lokal dan nasional.

Hal ini termasuk:

- Pengembangan dan pengujian berkala system peringatan dan rencana untuk evakuasi atau tindakan lain yang harus diambil selama periode waspada bencana untuk meminimalkan potensi kerugian jiwa dan kerusakan fisik,
- Pendidikan dan pelatihan para pejabat dan komunitas yang berisiko,
- Pelatihan tim tanggap darurat dan pertolongan pertama,
- Pembuatan kebijakan, standard an prosedur dalam rangka tanggap darurat, pengaturan organisasi dan rencana operasional yang harus diikuti pasca-bencana.

- 2) Memperkuat kesiapsiagaan bencana berbasis masyarakat melalui program nasional bagi masyarakat atau melalui dukungan langsung terhadap kegiatan masyarakat sendiri. Hal ini dapat meliputi pendidikan, persiapan dan dukungan komunitas lokal dalam upaya sehari-hari mereka untuk mengurangi risiko dan mempersiapkan mekanisme respons local mereka sendiri untuk mengatasi situasi darurat bencana.³⁸

Sedangkan menurut Gillespie dan Streeter (1987) mendefinisikan kesiapsiagaan sebagai perencanaan, identifikasi sumber daya, system peringatan, pelatihan, simulasi, dan tindakan pra bencana lainnya yang diambil untuk tujuan

³⁸ Ulum, Opcit. Hal 31-32

utama meningkatkan keamanan dan efektifitas respons masyarakat selama bencana.³⁹

Dari pendapat diatas maka dapat disimpulkan bahwa kesiapsiagaan bencana sangat penting bagi daerah yang memang sudah menjadi daerah rawan bencana seperti halnya di Kabupaten Bojonegoro. Kekeringan dan banjir sudah layaknya seperti makanan sehari-hari ketika pada saat musim kemarau dan musim hujan tiba. Kesiapsiagaan sendiri tidak hanya bagian dari pemerintah saja melainkan masyarakat juga harus mampu melaksanakannya agar mampu mengurangi resiko bencana dan tanggap saat datang bencana yang melanda.

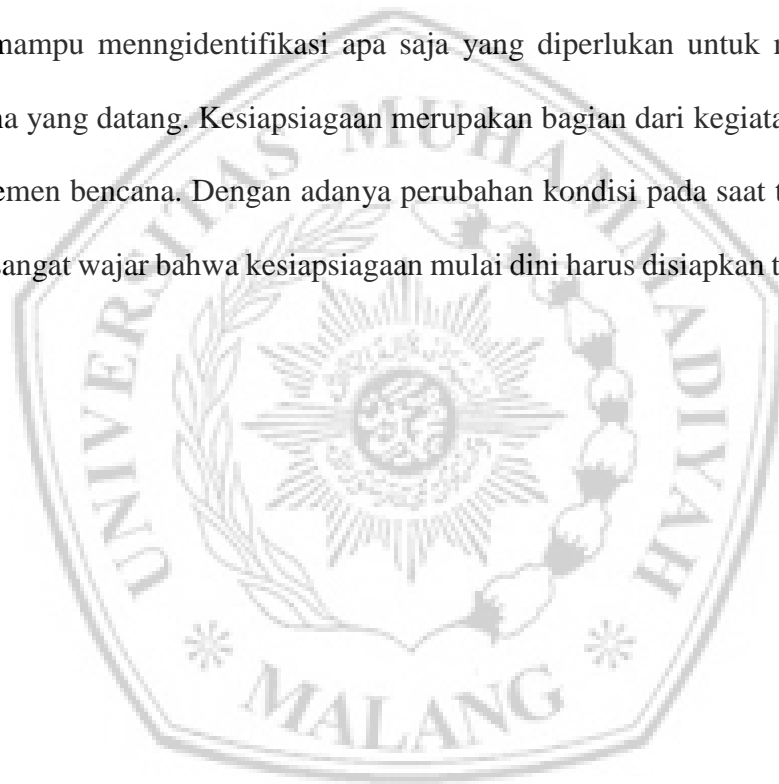
Dalam kegiatan upaya persiapan melalui kesiapsiagaan dapat dilakukan ketika saat bencana mulai muncul dan terlihat akan terjadi, untuk itu kegiatan yang harus dilakukan dalam kesiapsiagaan sesuai di dalam peraturan BNPB nomor 4 tahun 2008 Bab V adalah:

1. Pengaktifan pos – pos siaga bencana dengan segenap unsur pendukungnya
2. Pelatihan siaga/ simulasi/ gladi/ teknis bagi setiap sector penanggulangan bencana (SAR, social, kesehatan, prasarana dan pekerjaan umum)
3. Inventarisasi sumberdaya pendukung kedaruratan
4. Penyiapan dukungan dan mobilisasi sumberdaya/ logistic
5. Penyiapan system informasi dan komunikasi yang cepat dan terpadu guna mendukung tugas kebencanaan

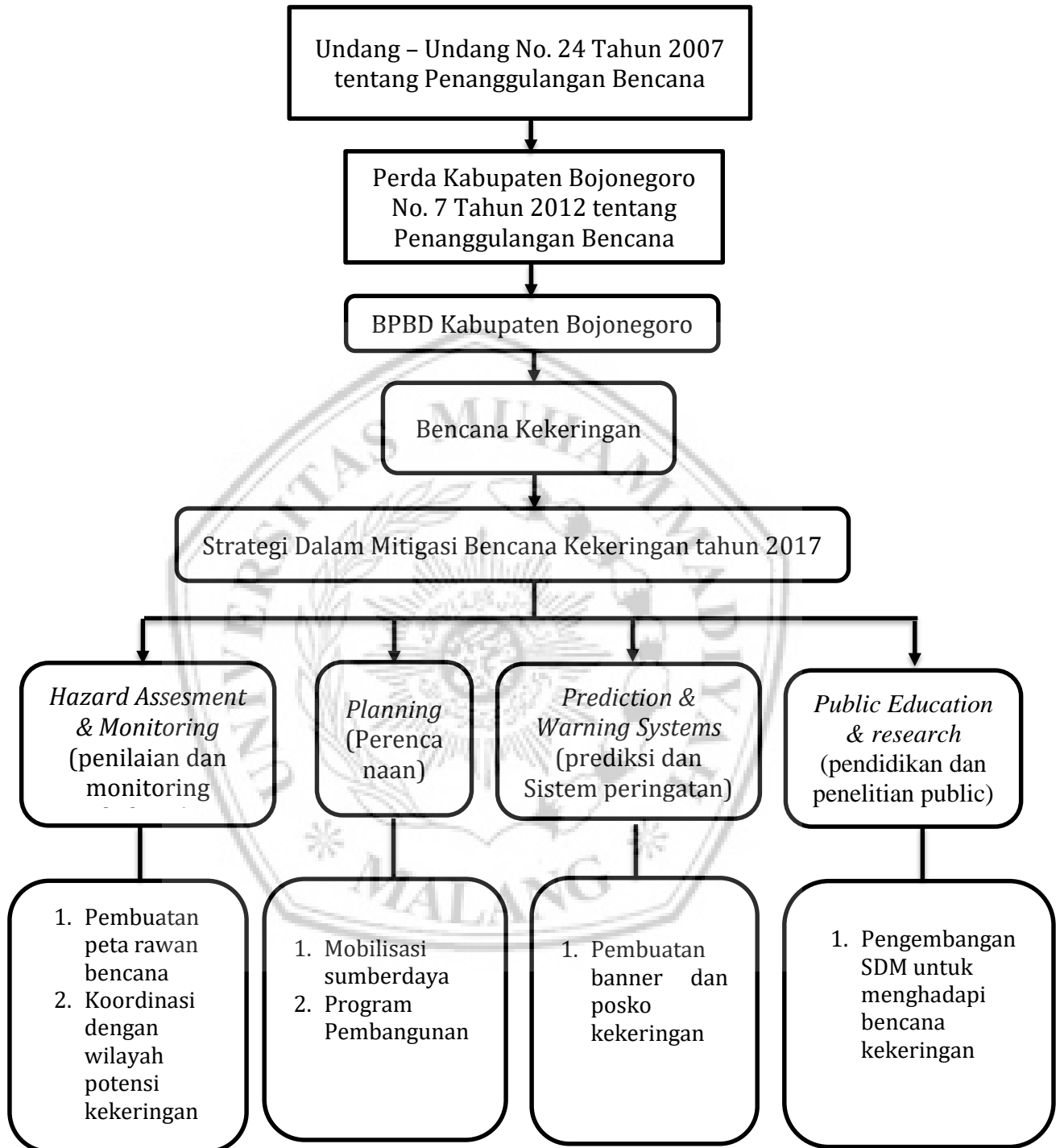
³⁹ Kusumasari Bevaola, *Opcit.* Hal 24

6. Penyiapan dan pemasangan instrument system peringatan dini (*early warning*)
7. Penyusunan rencana kontijensi (*contingency plan*)
8. Mobilisasi sumberdaya (personil dan prasarana/sarana peralatan)

Dengan kesiapsiagaan baik dari pemerintah serta masyarakat akan dapat mengurangi resiko ketika datangnya bencana terutama pada saat kekeringan melanda. Komunikasi dan koordinasi antara lembaga pemerintah serta masyarakat guna mampu mengidentifikasi apa saja yang diperlukan untuk menanggulangi bencana yang datang. Kesiapsiagaan merupakan bagian dari kegiatan atau tahapan manajemen bencana. Dengan adanya perubahan kondisi pada saat terjadi bencana maka sangat wajar bahwa kesiapsiagaan mulai dini harus disiapkan terlebih dahulu.



G. Kerangka Berpikir Penelitian



Gambar 2.3 Kerangka Berpikir Penelitian

Sumber: Olahan peneliti, 2018

Pada bagan diatas menjelaskan bahwa dalam bencana kekeringan di Kabupaten Bojonegoro berpedoman pada Undang – undang Nomor 24 Tahun 2007

tentang penanggulangan bencana dan Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanggulangan Bencana. Badan Penanggulangan Bencana Daerah merupakan lembaga pemerintah yang bertanggungjawab terkait penyelenggaraan penanggulangan bencana di daerah. Dalam perencanaan menghadapi bencana kekeringan, Badan Penanggulangan Bencana Daerah memiliki strategi agar dapat menanggulangi bencana saat datang. Dalam strategi mitigasi bencana kekeringan ini berfokus pada tahapan pra bencana yaitu pada kegiatan mitigasi bencana yang dimana terdapat upaya untuk menghadapi kekeringan pada saat musim kemarau sehingga ketika bencana kekeringan datang segala upaya yang telah dilakukan pada tahap pra bencana dapat mengurangi resiko yang ditimbulkan dari bencana tersebut.

Dari tahap pra bencana tersebut mitigasi bencana dilakukan melalui 4 aspek/point untuk upaya pengurangan resiko dan kesiapsiagaan menghadapi bencana kekeringan. Untuk 4 aspek tersebut diantaranya *Hazard Assesment & Monitoring* (penilaian dan monitoring) yang dimana terdapat pembuatan peta rawan bencana dan koordinasi dengan pihak desa terdampak kekeringan, *Planning* (Perencanaan) yang meliputi mobilisasi sumberdaya dan program pembangunan, *Prediction & Warning System* (Prediksi dan Peringatan dini) yang meliputi pembuatan banner & posko kekeringan, *Public Education & Research* (Penddikan dan Penelitian Publik) yang meliputi pengembangan SDM dalam menghadapi bencana dengan cara sosialisasi tentang pengetahuan kebencanaan serta pembentukan desa tangguh bencana bagi masyarakat kabupaten Bojonegoro. Untuk pada saat kekeringan terjadi hal yang dilakukan adalah *Dropping Air* ke wilayah terdampak bencana kekeringan.